

**Annik Osmont¹****A Cidade Eficaz²**

Resumo: Este artigo analisa os efeitos do processo de mundialização sobre a urbanização. Esse processo, iniciado a partir dos anos 1980, acelera-se com a onda de políticas ditas neoliberais. Ganham, então, proeminência o ajuste estrutural das cidades, a corrida desenfreada pela rentabilidade, reestruturações econômicas e territoriais espetaculares. Essas políticas visam à eficácia urbana como condição para o desenvolvimento integrado ao padrão de acumulação capitalista, por meio de reformas locais segundo modelo definido pelo Banco Mundial. Embora polêmico, o urbanismo estratégico, ante a presença de novos atores privados e sujeitos políticos locais, reinstaura uma reflexão em torno da cidade como *locus* da sociedade política.

Palavras-chave: Mundialização; ajuste estrutural; gestão urbana; atores locais; cidades.

Abstract: This paper analyzes the effects of the mondialization process upon the urbanization, as something initiated in the 80's and accelerated after the neoliberal policies. At this context, it gains relevance the cities structural adjustment, the unrestrained run to the rentability, and spectacular economical and territorial restructurations. These policies aim an urban effectiveness as condition to an integrated development into the capitalist accumulation pattern, so that's why they implement local reforms under the World Bank models. Although controversial, the strategic urbanism, in face of the new private actors and the local political ones, makes up the debate about the city as a locus of the political society.

Keywords: Mondialization; structural adjustment; urban management; local actors; cities.

O desenvolvimento urbano é por excelência um campo cuja importância estratégica é, atualmente, reconhecida. Com efeito, uma constatação, partilhada por um número crescente de pesquisadores e atores públicos e privados, impõe-se: o processo de mundialização tem efeitos diretos sobre a urbanização (constata-se um forte e constante aumento das taxas de urbanização em todos os países). Esse processo reforça os mecanismos de concentração urbana, em geral, e de metropolização, em particular, engendrados pela abertura generalizada dos mercados ao

¹ Antropóloga, professora honorária e pesquisadora vinculada ao Instituto Francês de Urbanismo (IFU) da Universidade Paris 8, em seu Laboratório Teoria das Transformações Urbanas; é especialista, dentre outros, no tema "Produção e Gestão Social das Cidades na América Latina e África".

² Tradução: Eliana Costa Guerra e Maria Cristina Otoch Melo.

comércio internacional. De fato, essa proeminência das leis do mercado se traduz por uma corrida desenfreada pela rentabilidade, obtida através de reestruturações econômicas e territoriais espetaculares, que aceleram e reforçam, de modo renovado, o movimento de metropolização. As metrópoles, antigas e emergentes, tornam-se *locus* da nova modernidade e acolhem os fatores mais necessários ao desenvolvimento: plataformas portuárias e aeroportuárias, infra-estruturas de estradas, tecnopólos, etc. O objetivo maior é oferecer novas economias de escala e vantagens comparativas a grandes firmas internacionais ávidas por lucro, a fim de atraí-las para novos investimentos produtivos.

Nem os países do sul, nem aqueles do norte, escapam desse profundo movimento. No contexto do liberalismo generalizado, esse fenômeno, possibilitado pelo desenvolvimento, é sinônimo notadamente da entrada em cena de novos atores ou da intervenção reforçada daqueles já presentes: investidores privados (grandes firmas multinacionais...) e operadores privados (grandes sociedades de serviços...), que dispõem de meios financeiros consideráveis, diante dos quais nem os poderes políticos nacionais (governos, ministérios...) nem os atores clássicos da urbanização em escala nacional (instituições e organismos públicos descentralizados, grandes empresas públicas, operadores de serviços...) podem permanecer insensíveis, nem menosprezar.

Essa forte presença de poderosos atores privados acompanha-se, paradoxalmente – graças aos ventos da democracia que sopram cada vez mais forte em nosso planeta –, de um crescimento dos atores locais: aqueles do âmbito da democracia representativa (prefeitos, vereadores...), mas também da democracia participativa (“sociedade civil”, movimentos associativos...), que encontram formas de tirar proveito das crescentes desigualdades sociais geradas por uma mundialização selvagem, e que tentam impor sua própria maneira de conceber a urbanização e propor, eventualmente, soluções alternativas.

Essa nova situação engendra necessariamente transformações radicais nas concepções e nas práticas daqueles que prescrevem soluções para a gestão urbana, além da reformulação das políticas públicas de intervenção nas cidades. Sem dúvida, a cidade foi sempre instrumento e produto do desenvolvimento econômico e social. A partir do momento em que se busca fazer com que a cidade produza e funcione melhor, os urbanistas e planejadores tentam fazer face a uma dupla exigência, bem mais evidente nos modos atuais de urbanização. Com efeito, seria necessário:

- Fazer com que as cidades se tornem um suporte cada vez mais eficaz do desenvolvimento, entendido, sobretudo, como desenvolvimento econômico. A cidade enquanto motor do crescimento constitui o desafio central, o que está em jogo. Essa é uma questão recorrente nos discursos sobre o desenvolvimento urbano, mesmo que esse aspecto já estivesse presente desde os primórdios do planejamento urbano. A partir de então, a dimensão política da intervenção nas cidades tende a se esvaír diante dos interesses econômicos.
- Fazer com que aqueles que habitam nas cidades e produzem a riqueza possam se integrar mais amplamente possível ao processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, ao espaço urbano. Entretanto, duas vias divergentes tornam essa intenção ambígua: uma afirma o direito de todos à cidade, e ou-

tra prega seletivamente a integração à cidade daqueles que são suscetíveis de melhorar a produtividade, em busca de uma eficácia econômica máxima. Estes são reconhecidamente cidadãos.

Estas configurações: cidade produtiva e função social da cidade (cidade inclusiva) são raramente conciliáveis. Nessa realidade histórica, as políticas urbanas têm sido mais freqüentemente dominadas pela preocupação em dar suporte a um forte crescimento econômico. Todavia, contrariamente a períodos anteriores, a instrumentalização das cidades faz-se claramente a serviço da expansão da forma ultraliberal do capitalismo, que sustenta o atual processo de mundialização. Há duas décadas, esse tipo de evolução tem caracterizado todas as políticas de apoio ao desenvolvimento urbano, quer sejam multilaterais (do Banco Mundial), regionais (do BID, por exemplo) ou bilaterais. Contudo, anteriormente, as políticas urbanas tinham essencialmente por objetivo a integração de fragmentos da população urbana, considerados como marginais, mas potencialmente produtivos, com vistas a melhorar a contribuição das cidades na formação da riqueza nacional e internacional. Mais recentemente, o eixo econômico se sobrepôs ao objetivo “social”, que era visto como o campo de uma necessária regulação das relações sociais, freqüentemente conflituosas. Atualmente, o objetivo nitidamente afirmado é tornar as cidades ainda mais produtivas. Assim, trata-se prioritariamente de melhorar o conjunto das infra-estruturas para torná-las mais atrativas aos investidores. Secundariamente, é necessário garantir aos investidores, tanto quanto possível, a paz social. Mas, se a política de integração das populações urbanas ainda é mantida, ela, agora, visa o conjunto dessa população, em nome de uma busca quase obsessiva pela produtividade e pela eficácia econômica. Doravante, é a cidade como totalidade funcional que será objeto das intervenções e não mais pedaços da cidade – bairros pobres, por exemplo – ou setores bem delimitados.

Entretanto, essa mundialização/metropolização realiza-se em um contexto de grande instabilidade, o qual perturba, freqüentemente em curto prazo, os modos de urbanização e de gestão urbana, que, normalmente, desenvolvem-se em médio e longo prazos. Em comparação com os períodos precedentes da mundialização, a temporalidade do crescimento econômico contraiu-se fortemente, em razão, sobretudo, da volatilidade dos mercados financeiros globalizados. Essa é uma grande dificuldade, cujo caráter súbito pegou desprevenidos os responsáveis políticos: em razão das profundas e brutais crises financeiras que repetidamente afetam as grandes metrópoles, o conjunto do processo de urbanização encontra-se fadado à precariedade nas cidades. Isso concerne todas as camadas da sociedade urbana. Brutais deslocalizações provocaram uma maré de demissões, fazendo aumentar vertiginosamente o desemprego urbano e provocando um inchaço considerável do setor informal. Essas deslocalizações produzem também importantes movimentos migratórios internos e externos. No leste e sul asiático, um fenômeno repete-se de maneira inquietante ano após ano: “bolhas fundiárias”, que se constituem ao mesmo tempo em que as “bolhas financeiras” são seguidas por crises imobiliárias devastadoras, que acompanham as crises financeiras ou, às vezes, mesmo lhes precedem; novas formas de pobreza urbana afetam inclusive as classes médias, econômica e socialmente favorecidas. A situação de Jacarta, depois da crise que aniquilou o

sudeste asiático, em 1997/98, foi objeto de manchetes nas mídias, expondo antigos ricos arruinados de um dia para o outro e ainda novos pobres. Na América Latina, o Brasil viu igualmente as classes médias urbanas serem atingidas por uma crise, talvez menos brutal, mas que se aprofundou à medida em que as reformas associadas ao ajuste estrutural foram implementadas. Quanto à Argentina, observou-se uma crise tão violenta quanto aquela que atingiu a Ásia.

Nessas situações em que as cidades estão no coração de um poderoso movimento de transformação social, rapidamente tornou-se claro que, na escala municipal, as autoridades locais – tanto quanto as autoridades nacionais – e seus *experts* não podiam dar conta dessa nova realidade urbana com os instrumentos clássicos de planejamento urbano.

O ajuste estrutural das cidades

De imediato, outra constatação impõe-se. Nessa nova realidade urbana, as regras do jogo são mais do que nunca definidas amplamente no nível internacional: multilateral, regional, bilateral. Apenas organismos internacionais de apoio ao desenvolvimento tinham e continuam a ter condições de fornecer respostas apropriadas a essa situação perturbadora. Mas deve-se logo destacar que são os critérios de eficácia econômica e de rentabilidade dos investimentos que guiam a ação desses organismos.

Mais do que nunca, o desenvolvimento urbano é visto como um elemento setorial do desenvolvimento econômico, e os organismos de apoio ao desenvolvimento – no primeiro ranking dos quais se encontra o Banco Mundial³ – desenvolveram progressivamente estratégias de intervenção na cidade, numa procura renovada de máxima eficácia. A busca de coerência com os objetivos macroeconômicos conduziu o Banco Mundial a elaborar um modelo de desenvolvimento urbano de vocação universal, proposto – ou melhor, imposto em virtude da condicionalidade do apoio – como o único possível, fundado na definição de prioridades que respondam aos critérios acima enunciados. Essas escolhas impuseram como algo incontestável o lugar do desenvolvimento urbano, que se tornou um setor do ajuste estrutural (OSMONT, 1995).

Com efeito, é preciso remontar aos anos 1990 para compreender as recentes evoluções, mas também o que representa, em termos de controle, o que chamamos – quando o mesmo já estava sendo posto em questão – de “Consenso de Washington”. A partir do momento em que o interesse voltou-se para os problemas macroeconômicos, para o ajuste, para os desequilíbrios orçamentários e para as políticas monetárias, julgadas inadequadas, as estratégias preconizadas consideraram – e consideram ainda – o desenvolvimento como um problema técnico que demanda soluções técnicas em matéria de planejamento econômico, de políticas comerciais, de fixação de preços e de ambiente institucional de funcionamento macroeconômico. Nesse quadro geral, no final dos anos 1980, assiste-se ao triunfo das teses

³ O aporte do Banco Mundial em termos de apoio público ao desenvolvimento urbano representa aproximadamente a metade do total dos recursos públicos nesse setor. Ela destina, ainda, importantes financiamentos ao setor de pesquisa operacional e à formação. Há alguns anos, o Banco Mundial se auto-designa como “o Banco do Saber”.

dos economistas da Escola de economia institucional (WILLIAMSON, 1994), que deram sustentação à formulação do Consenso de Washington. O objetivo era a liberalização dos mercados e a instauração da livre concorrência. O credo era diminuir, através de todos os meios, os custos das transações, inclusive os custos políticos e sociais. Trata-se, então, especialmente, de implementar uma série de reformas consideradas necessárias e suficientes para um desenvolvimento significativo: controle dos déficits orçamentários e da massa monetária, abertura das fronteiras comerciais, abertura à concorrência. As privatizações – de empresas públicas, de serviços públicos e, paulatinamente, de fragmentos do Estado – constituem um elemento fundamental nesse processo. Mas, rapidamente, a ênfase foi direcionada para outra dimensão, devido à conscientização da importância da “infra-estrutura institucional” necessária ao bom funcionamento dos mercados, por parte dos economistas (STIGLITZ, 2000). Então, tornava-se fundamental impor aos governos a eliminação das distorções em nome do “bom funcionamento” do mercado, distorções estas atribuídas ao protecionismo, às subvenções públicas, à manutenção das empresas nacionais, aos códigos trabalhistas julgados demasiadamente favoráveis aos trabalhadores. Com o intuito de reduzir os custos de transação, convinha, então, reformar profundamente os sistemas de proteção social – saúde e previdência – e de educação. A reforma econômica e a reforma institucional vão caminhar juntas. A partir daí, todos os ingredientes estavam reunidos para o Banco Mundial desenvolver seu modelo operacional de governança, destinado a implantar instrumentos técnicos de gestão, dita transparente e responsável pelo desenvolvimento econômico e, de modo acessório, pelo desenvolvimento social⁴.

A governança urbana

Segundo as concepções da “*corporate governance*”, que aposta em conjuntos solidamente hierarquizados, assiste-se à chegada do ajuste estrutural e de seu principal instrumento – a governança – nas cidades, envolvendo-as em um movimento bastante estruturado e controlado.

Para o Banco Mundial, trata-se de dominar o desenvolvimento urbano por meio do controle institucional do desenvolvimento das cidades. Segundo a ortodoxia neoliberal, essa se tornou a principal questão, a partir da implementação do ajuste estrutural, em meados dos anos 1980, reforçado de forma contundente nos anos 1990. Nesse sentido, podemos dizer que existe efetivamente um modo neoliberal de gestão das cidades, segundo um modelo de origem externa, com vocação universal.

Nos anos 1980, vê-se, então, o desenvolvimento de novos tipos de intervenção:

- Projetos de desenvolvimento municipal; quer dizer, passa-se de uma gestão das cidades por projetos, visando a um ordenamento espacial, a uma gestão urbana que visa a uma melhor mobilização de recursos municipais, em especial, um melhor recolhimento de impostos e taxas, a criação de planos

⁴ O Banco Mundial (1991) definiu *governança* como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em vias de desenvolvimento”. Trata-se, de fato, de um empréstimo às formulações da economia institucional, em ascensão nos Estados Unidos à época, para quem a governança constitui o quadro institucional que permite um maior controle dos custos de transação (OSMONT, 1998).

contábeis e melhoria da produtividade dos serviços técnicos. Geralmente, essas medidas são complementadas, em escala nacional, pelo estabelecimento de linhas de empréstimos destinadas às coletividades locais (municípios e estados membros). É nesse nível que se desenvolve verdadeiramente a governança, como instrumento de administração e de gestão urbana moderna e eficaz. Consta-se, simplesmente, que essas são reformas vindas de cima e do exterior, indiferentes ao modo de exercício do poder e às correlações de forças locais.

– O viés político dessas medidas efetuou-se verdadeiramente nos projetos de descentralização que tentam realizar uma desconcentração da gestão urbana, mas que, sobretudo, afetam a instituição municipal e a divisão de poderes entre a escala central e a territorial, através da devolução aos municípios de novas competências. Esse movimento é teoricamente acompanhado da alocação de recursos orçamentários, que corresponderiam a essas novas funções. No entanto, para levar a termo a lógica da reforma, certos projetos de descentralização compreendem, cada vez mais, como pré-requisitos a elaboração de lei municipal e de reestruturações territoriais. Por exemplo, em Dakar, procedeu-se a um recorte da aglomeração, constituindo vários municípios urbanos; em seguida, foram criadas regiões administrativas em cada um deles e constituiu-se um consórcio (*communauté urbaine*) agrupando o conjunto dos municípios. Em 1997, no Senegal, foi instituído um poder representativo no nível das regiões. Essa instância corresponde muito bem aos conjuntos hierarquizados preconizados, a “*corporate governance*”, pela economia institucional. Todavia, por mais técnica que pareça, essa instância foi posta em xeque, notadamente, com a extinção súbita da “comunidade urbana” da aglomeração de Dakar, logo após as eleições presidenciais, quando uma nova maioria política se constitui e chega ao poder, em 2000. Apresentada como “a-política”, a governança, ali como alhures, instalou-se no terreno da política, no âmbito do poder local e regional onde os jogos de poder retomam todo espaço.

Os projetos de desenvolvimento municipal e de descentralização, bem como os projetos urbanos – sejam quais forem, e para manter a aparência técnica dos repertoriados como tais pelo Banco Mundial –, foram cada vez mais postos sob a tutela do Ministério do Interior, na divisão de coletividades locais ou em instância equivalente, e não mais no âmbito do Ministério encarregado do urbanismo. Isso mostra que esses mecanismos foram implementados e controlados segundo uma lógica descendente, em coerência com o conjunto de reformas estruturais que dizem respeito ao Estado, sob a ótica de um controle institucional do desenvolvimento urbano.

A dimensão social do ajuste

Em outro plano, o Consenso de Washington possibilita compreender melhor o que são e o que visam os mecanismos ditos de compensação social do ajuste estrutural (a DSA ou Dimensão Social do Ajuste). Sua implementação, em 1987, foi confiada a uma Unidade DSA do Banco Mundial, que, em 1991, transformou-se

em “Divisão da Pobreza e da Política Social”, intervindo essencialmente nas cidades. Outrossim, porque a cidade pode ser socialmente perigosa, em razão de sua fragilidade social decorrente das reformas realizadas (crescimento do desemprego e maior precariedade), a DSA passa a se interessar em medir melhor a pobreza urbana e propõe uma nova categorização: os pobres “clássicos”, os novos “pobres”, “as populações vulneráveis” (jovens, mulheres, cidadãos). Esses estudos desembocam na elaboração de medidas específicas de compensação, que compreendem projetos de trabalho de interesse coletivo (saneamento, coleta de lixo), desenvolvidos por AGETIPS (Agências de Trabalho de Interesse Público), nos bairros das grandes cidades, e, secundariamente, nas pequenas e médias cidades.

Esses mecanismos suscitam várias reflexões: a abordagem da DSA tende a retirar dos Estados a capacidade de lutar contra a pobreza, privando-os da possibilidade de encontrar respostas originais adaptadas às suas realidades singulares, colocando as organizações da sociedade civil em situações ambíguas e instáveis. Nesse contexto, ao se beneficiarem de apoios financeiros para suas próprias ações de luta contra a pobreza, correm o risco de perder a todo instante tais apoios. Ademais, essa abordagem tende também a aprisionar a gestão social urbana nos grilhões do ajuste. Correlativamente, tal abordagem se traduz por uma instrumentalização da pobreza, destinada a avalizar o Banco Mundial na implementação de políticas de ajuste, ditas legítimas porque visam à luta contra a pobreza. Há também uma instrumentalização da participação – dos jovens, notadamente, empregados temporariamente nessas operações de interesse público – para, mais uma vez, legitimar as políticas de ajuste.

Mas, para além das críticas suscitadas pelas DSA e pelas AGETIP, é necessário destacar que a intenção é tornar as cidades mais produtivas, logo, mais eficazes, graças à organização de “redes mínimas de seguridade” (*social networks*).

Tendências atuais: o desenvolvimento holístico

No final dos anos 1990, assiste-se, sob uma roupagem mais ideológica, a uma reformulação mais estrita do desenvolvimento e das formas de apoio público. O apoio ao desenvolvimento teve que se inscrever nos marcos de um “desenvolvimento integrado”, tal qual definido em janeiro de 1999, em um documento assinado pelo Sr. Wolfensohn (Presidente do Banco Mundial), apresentado como um anteprojeto intitulado: “Proposta relativa aos marcos do desenvolvimento integrado”, assentado em uma “visão mais global do desenvolvimento”.

Com efeito, dois elementos-chaves devem ser levados em conta nessa abordagem do desenvolvimento:

– É necessário considerar o reforço dos laços entre o FMI e o Banco Mundial, e uma melhor harmonização de suas ações. O FMI conserva sua missão de estabilização macroeconômica e de controle. O Banco Mundial segue responsável pelos aspectos estruturais e sociais do desenvolvimento. Entretanto, um novo parceiro aparece, a OMC (Organização Mundial do Comércio): “para responder aos anseios e às populações de nossos países clientes, devemos colaborar com a OMC, e apoiar sua ação de importância vital para os arranjos comerciais e para o futuro dos países que são nossos clientes” (WOLFENSOHN, 1999, s.p.).

– Sobre o método: dois aspectos essenciais do desenvolvimento, macroeconômico, de um lado, e sócio-estrutural, de outro, devem ser examinados simultaneamente.

Para além da expressão dessa nova filosofia do desenvolvimento, é interessante ver enumerada uma série de pré-requisitos estruturais, sociais e humanos, indissociáveis das condições macroeconômicas. Dito de outro modo, essas condições prévias devem permitir pôr em marcha uma economia de mercado.

Dentre os pré-requisitos, o desenvolvimento urbano deve constituir um dos fatores de base para o desenvolvimento de tipo neoliberal, o que não representa uma novidade. Mas esse enunciado, reposto em um contexto de mundialização galopante, afirma ao conjunto das IFI (Instituições Financeiras Internacionais) que o desenvolvimento requer a urbanização e, em outros termos, que as cidades estão a serviço do desenvolvimento. Esse desenvolvimento é marcado por um novo interesse pelas metrópoles, como atesta o discurso de Wolfensohn, que estabelece os contornos dessa nova estratégia urbana:

se considerarmos as 60 megalópoles de mais de dez milhões de habitantes que estarão, em princípio, nos países em desenvolvimento, até 2025, o crescimento de todas as aglomerações urbanas e a experiência atual de cidades como Jacarta e Bombaim, é fácil ter uma idéia dos problemas postos pela gestão urbana. É claro que os governos devem dotar-se de uma estratégia urbana distinta da estratégia nacional global, na medida em que a concentração de população resulta em problemas particulares. O planejamento urbano e as medidas apropriadas serão cruciais ao longo do próximo milênio (1999, s. p.).

As metrópoles encontram-se no coração dessa visão estratégica, porque o setor privado tanto nacional como estrangeiro – as multinacionais – constitui o motor do crescimento. Assim, é preciso criar condições estruturais próprias para dar confiança aos investidores. “Trata-se, notadamente, da política comercial e fiscal, da política relativa à concorrência e à regulamentação, e da gestão empresarial” (WOLFENSOHN, 1999: s.p.). Ora, é nas metrópoles que esses fatores se tornam mais eficazes.

Em geral, o que predomina é uma estratégia integrada: “Podemos, assim, refletir em termos mais estratégicos sobre o ordenamento das políticas, dos programas e dos projetos, ao ritmo das reformas. Nossa abordagem global implica em avançarmos em várias frentes. Mas certas medidas devem ser priorizadas” (WOLFENSOHN, 1999, s. p.).

A estratégia integrada de desenvolvimento

A partir desse quadro, compreende-se melhor como se desenham as novas tendências da gestão urbana. Como indica o Relatório sobre o desenvolvimento no mundo de 1999-2000, produzido pelo Banco Mundial, em seu capítulo 6, consagrado ao desenvolvimento urbano, e que se intitula *Cidades dinâmicas a serviço do*

crescimento, o crescimento econômico global e o desenvolvimento necessitam da urbanização (BANQUE MONDIALE, 2000). Em coerência completa com o que foi proposto em matéria de desenvolvimento global, um novo quadro para o desenvolvimento integrado das cidades é traçado, encontrando sua expressão muito mais completa em um *working paper* (relatório de trabalho), que data de janeiro de 1999: "A strategic view of urban and local government issues" (uma visão estratégica da governança urbana e local).

O desenvolvimento integrado das cidades reveste-se de uma importância prioritária:

A importância das questões urbanas nos objetivos nacionais e globais de desenvolvimento sustentável é conhecida desde muito tempo na arena internacional. O que acontece nas cidades do mundo em desenvolvimento tem importantes implicações para atingir os objetivos do Banco Mundial em termos de redução da pobreza, de promoção da economia de mercado, de construção de instituições duráveis e de proteção do meio ambiente. Realizar as promessas da urbanização constitui um exemplo de primeira importância para o desafio de um desenvolvimento holístico, inter-setorial, proposto por Wolfensohn (WORLD BANK, 1999, s.p.)

O suporte em termos de conhecimento e de financiamento propiciado pelo Banco Mundial, para melhorar o desempenho econômico das cidades e traduzir as políticas nacionais em realidades cotidianas concretas, coloca-se como insubstituível. De resto, o Banco segue sendo o principal fornecedor de assistência em matéria de urbanismo, e a única agência internacional a ter uma perspectiva ao mesmo tempo global e operacional sobre questões urbanas.

O objetivo essencial dessa nova estratégia é que as cidades ofereçam uma melhor qualidade de vida a seus habitantes, contribuindo ao mesmo tempo para o progresso econômico do país em seu conjunto.

Para tanto, quatro condições prévias são requeridas:

- A competitividade: operações destinadas a corrigir as disfunções inclusive na administração local devem ser realizadas, com o objetivo de diminuir os custos de transações. Para isso, é necessário implicar um conjunto de parceiros capazes de realizar projetos de desenvolvimento, coerentes com o quadro macroeconômico.
- A qualidade de vida (*Livability*): esse critério é considerado indispensável para que "a cidade funcione". Trata-se de lutar contra a degradação do meio ambiente, a criminalidade e a violência, os desastres naturais. É necessário fazer uma coalizão nacional e internacional para melhorar os serviços urbanos (transportes, água, saneamento). Para os pobres, é preciso mobilizar o desenvolvimento comunitário.
- Boa governança e gestão: essa condição apresenta-se como um pré-requisito em relação aos outros, visa melhorar os recursos e sua aplicação e implica a defesa clara de uma gestão privada dos serviços.

– *BancAbility* (capacidade de gestão orçamentária): as cidades devem provar que são sérias quanto à gestão financeira e à sua capacidade de gerir seus recursos orçamentários. O Banco Mundial estabelece o *credit worthiness* como critério de seleção das cidades. Trata-se de um tipo de “crédito-mérito”, através do qual o Banco Mundial avaliza a possibilidade de um município contrair empréstimos (capacidade de endividamento). Isso pode chegar até ao estabelecimento de mercados privados de crédito municipal.

A implementação dessa estratégia implica reforçar os compromissos do Banco Mundial no que concerne ao desenvolvimento urbano, que se traduz, em particular, na alocação de maiores recursos para a formação (interna) e a pesquisa, no tratamento mais consistente e completo das questões urbanas nas “estratégias de assistência por país” (CAS: *Country Assistance Strategies*).

Os princípios-chaves dessa estratégia urbana são assim definidos:

– Inicialmente, o Banco deve aumentar sua capacidade de conceber uma estratégia holística e de intervir de maneira seletiva (“*strategize holistically and intervene selectively*”) para apoiar as cidades. O que quer dizer ter como perspectiva considerar as cidades como unidades integradas no interior de um contexto espacial, social, político, ambiental, financeiro e econômico, na escala de um país. Ter uma clara compreensão das contribuições do sistema urbano à macroeconomia e das perspectivas e limites representados pelo desenvolvimento de determinadas cidades para as atividades de assistência do Banco. A seleção das cidades deve ser feita doravante em função dessa perspectiva geral.

– O Banco encarrega-se de ampliar a assistência urbana para fazer face aos próximos desafios urbanos, apoiando-se em parceiros importantes e em instituições intermediárias. O Banco Mundial visa envolver, particularmente, poderosas associações de coletividades locais (consórcios de municípios). Algumas megalópoles poderão também ser identificadas em certas regiões como objeto de uma assistência particular.

Essa nova estratégia repousa sobre quatro critérios:

– Formulação de estratégias urbanas nacionais, a fim de definir a contribuição das cidades, de diferentes tipos e tamanhos, aos objetivos nacionais de desenvolvimento. O que implica: “divisão das funções e das responsabilidades financeiras entre os níveis de governo; definição de políticas nacionais relativas às redes mínimas de proteção social”; regulações pertinentes à melhoria do meio ambiente urbano; regulamentação nacional para facilitar uma colaboração público/privado (PPPs – parcerias público privadas) em matéria de infra-estrutura urbana. Tudo isso se inscreve em uma política de descentralização continuada, que pode chegar à privatização dos serviços urbanos, logo, situada plenamente no campo da governança.

– Apoio às estratégias de desenvolvimento das cidades, enunciadas pelas contrapartidas locais (*stake-holders*) e outros responsáveis, com caráter inter-setorial, em coerência com as prioridades do desenvolvimento econômico e da assistência. Trata-se aqui da implementação do **planejamento estratégico**, a ser examinado a seguir.

– Aumento dos serviços destinados aos pobres, compreendendo a melhoria das favelas. Um grande esforço deve ser realizado para disseminar as lições de “experiências exitosas”, sobretudo, a partir das iniciativas das comunidades de base, no sentido de ampliar o conhecimento global sobre a reabilitação (urbanização e regularização) enquanto instrumento de luta contra a pobreza, resultante de ações comunitárias. Quer dizer, a gestão da pobreza é delegada às iniciativas dos próprios pobres, em âmbito local e mesmo microlocal.

– Aumento da assistência no setor de formação e capacitação, apoiando-se em redes intermediárias, ou seja, favorecendo assessorias entre municípios e a disseminação das “práticas exitosas” através de associações locais e regionais de governos locais.

Ademais, o Instituto de Formação, filial do Banco, é mobilizado para assegurar a capacitação⁵. Tudo isso implica o reforço das atividades do Banco em matéria de desenvolvimento urbano.

Essa nova estratégia que se afirma como um dispositivo muito mais estrito que antes visa exatamente colocar as cidades mais ainda a serviço do desenvolvimento de tipo neoliberal. Transformadas em verdadeiros atores – mas atores instrumentalizados –, as cidades a serem apoiadas são selecionadas em função de suas performances relativas aos critérios enunciados acima.

Esse é o último trunfo da governança urbana, que tende a tornar cada vez mais técnica a gestão das cidades, vista essencialmente sob o ângulo do desenvolvimento econômico em um ambiente deveras competitivo. E neste último período, o domínio dos instrumentos de uma gestão estabelecida de cima para baixo e do exterior torna-se, assim, um objetivo em si, da mesma maneira que a privatização e a liberalização das trocas, do comércio tornam-se um fim em si mesmo, e não meios de um crescimento durável, equitativo e democrático.

Urbanismo estratégico: A aceleração de um processo? A menina dos olhos?

A partir de um plano operacional, o Banco Mundial incentiva e destina recursos para o urbanismo estratégico, inspirado nas práticas de Barcelona. O que dizer desse modelo, tido como redentor de todas as contradições do desenvolvimento, para o qual convergem todas as forças vivas, a partir da sociedade civil (organizações de bairros, sindicatos, associações diversas), incluindo parceiros econômicos, públicos e privados, e *experts* de todos os gêneros para elaborar e implementar um grande projeto do sistema de desenvolvimento sócio-econômico urbano?

No caso de Barcelona, foi essencial a presença de um governo municipal forte, de grande legitimidade democrática, após período de ditadura, acompanhado de um grupo de *experts* progressistas fortemente implicados nas lutas urbanas pela redemocratização, apoiados em uma sociedade civil, também legitimada por suas lutas. Segundo Jordi Borja (1998) – um dos elaboradores desse tipo de planificação urbana –, um plano estratégico configura-se como um projeto de cidade, que unifica

⁵ Esse Instituto está em consonância com essa estratégia global, o que explica a afirmação de um de seus representantes quando de uma reunião em Paris, no ano 2000: “Somos a arma secreta do Banco para facilitar o diálogo sobre a governança em países onde as negociações são difíceis”.

os diagnósticos e as ações públicas e privadas e estabelece os marcos para a mobilização e a cooperação entre os atores sociais urbanos. Elaborado ao final de um processo de participação, esse plano define os conteúdos, que dão sustentação a um acordo político, entre instituições públicas e a sociedade civil. É nesse processo que podemos situar o projeto de cidade (ou de região) baseado em um plano estratégico, como resultado de ampla concentração social. Assim, o projeto de cidade representa, para o autor, uma grande oportunidade para a democracia (BORJA, 1998).

Mas é preocupante o fato de o Banco Mundial se apropriar do planejamento estratégico para promovê-lo como o melhor instrumento destinado a tornar as cidades totalmente competitivas em um mundo de livre comércio generalizado. De fato, o planejamento urbano estratégico, após ter sido eclipsado, quando o urbanismo de projeto tornou-se predominante, passa a ser considerado atualmente como *o método* por excelência do planejamento urbano. Todavia, esse é o método do liberalismo triunfante do final dos anos 1980, que trouxe à moda novamente o planejamento estratégico que se inspira, pelo menos aparentemente, no que podemos designar como “modelo de Barcelona”. Apresentada pelos urbanistas próximos das teorias liberais da mundialização, essa maneira de tratar a urbanização foi retomada pelo Banco Mundial, tornando-se um modelo operacional que porta sua marca. Esse modelo propaga-se em grande velocidade ao sabor das decisões de contratos financeiros assumidos pelo Banco, seguidos de perto por outras instâncias de cooperação multilaterais, regionais e bilaterais⁶.

Tudo isso quer dizer procedimentos de seleção das cidades que podem se candidatar à obtenção do apoio do Banco Mundial, para financiar projetos decorrentes de seu plano estratégico. Isso quer dizer igualmente que as metrópoles, confirmadas ou emergentes, são objeto de um interesse claro nessa seleção. Isso quer dizer ainda que, se a idéia de parceria existe nesse tipo de planejamento estratégico, seu conteúdo e, portanto, o contrato que a pereniza são definidos segundo uma lógica descendente, inspirada nos parceiros mais poderosos, a saber, as empresas internacionais. Os parceiros mais pobres podem, sem dúvida, ter voz, mas são instrumentalizados, mobilizados a serviço de um desenvolvimento tipicamente liberal e suas chances individuais dependem do desenvolvimento comunitário e das ONGs. Quanto aos prefeitos e vereadores, suas margens de manobra já limitadas pelo poder dos investidores confrontam-se, ademais, às estratégias nacionais, urbanas e macroeconômicas, que os aprisionam ainda mais. E constata-se que as autoridades locais encontram-se literalmente paralisadas pela obrigação de adotar um modelo de governança de tipo “*corporate governance*”, antes mesmo de receber qualquer ajuda, esvaziando o governo local de todo conteúdo político. Vê-se também uma suposta “sociedade civil” tornar-se objeto de instrumentalização, a serviço da mobilização para que se realize o desenvolvimento de tipo liberal.

⁶ Vê-se um começo de aplicação dessa nova estratégia: iniciado pelo Banco Mundial em 1999, o Programa “Cities Alliance”, financiado quase a metade por esse organismo e o restante através de ajudas bilaterais, trata principalmente da elaboração de estratégias de desenvolvimento urbano (City Development Strategy, CDS), com dois objetivos essenciais: favorecer o desenvolvimento econômico local e combater a pobreza urbana.

Algumas questões à guisa de conclusão

O que fazer diante dessa obsessão de produtividade e de rentabilidade urbanas?

É necessário, sem dúvida, retornar às fontes e pensar que o urbanismo é verdadeiramente uma questão que concerne a todos. Para que haja um controle do desenvolvimento urbano, é preciso que este esteja apoiado em dois pilares: esse desenvolvimento deve ser objeto de um mínimo de adesão a um contrato comum, que identifique os direitos e os deveres dos atores reconhecidos que aceitam constituir um espaço público de negociação e de compromisso. Esse pilar é o da cidadinidade, sem o qual a cidadania se reduz, no melhor dos casos, ao ato de votar e de pagar impostos. Mas é necessário também um contrato de cidadania, sem o qual os cidadãos não terão todo o seu poder de controle democrático. Trata-se também de construir a continuidade entre o local e o nacional.

A cidade é decididamente uma sociedade política. É a sociedade política local no sentido pleno e clássico do termo. Apenas as iniciativas que emanam de uma vontade política forte, tomadas nas diferentes escalas territoriais, podem sustentar a esperança de uma mudança de tendência e fazer reviver a idéia de uma gestão social da cidade, baseada em um desenvolvimento mais solidário. A idéia de gestão social da cidade só poderá se instaurar se essa vontade política for fruto de análises rigorosas e não de discursos ideológicos que privam a maioria das pessoas da capacidade de decidir com toda lucidez. Ela só poderá acontecer se as práticas urbanísticas estiverem a serviço de políticas concretas elaboradas a partir de um conhecimento rigoroso e documentado das situações urbanas, em vez de ser a aplicação técnica de modelos operacionais vindos de fora e com vocação universal. Em tudo isso, reencontra-se bem a idéia de “projeto de cidade”, mas trata-se aqui de um projeto que se apóia em um “contrato público”.

As ações voluntárias na cidade visam modelar e transformar os sistemas urbanos e territoriais, sabendo-se que existe uma reivindicação cada vez maior por parte dos cidadãos em participar de projetos que visem a transformações econômicas e sociais na esfera das cidades e que lhes concernem em primeiro plano. Para desenvolver essas ações voluntárias, viu-se mais acima que dispomos de meios de intervenção técnica, regulamentares, financeiros já conhecidos e elencados. Mas é preciso destacar que esse é um domínio em que, mesmo com meios técnicos de alta performance, não existe garantia de resultados, exceto no plano das idéias. Então, para concluir, quer-se chamar a atenção para alguns dos principais elementos da reflexão operacional.

1. As situações urbanas que devem ser enfrentadas pelo planejador são cada vez mais marcadas por uma contradição entre o tempo curto da economia e o tempo longo da urbanização. Tal contradição evidentemente aprofunda-se com a mundialização e com as mudanças brutais que esta provoca nos sistemas sociais urbanos. Qual o peso dos projetos urbanos de Jacarta (Indonésia) após a explosão da bolha financeira, seguida da explosão da bolha imobiliária, em 1997? Em face disso, um planejamento a médio e, *a fortiori*, a longo prazo deve levar em conta os fatores de riscos, difíceis de serem a-

preciados, a fim de assegurar a credibilidade. O maior risco é o endividamento da cidade, em consequência de seu empobrecimento devido, por exemplo, à deslocalização industrial.

2. Outra consideração importante diz respeito à continuidade do quadro de intervenção na cidade. Aqui está posta a questão da relação entre o local e o nacional, no âmbito, notadamente, do financiamento do urbanismo, mas também com relação à regulamentação e, enfim, no que se refere ao espaço de participação dos cidadãos na elaboração do planejamento urbano. Essa questão deve ser proposta aos que estão nos escalões mais elevados do poder, que, por exemplo, descentralizam, sem assegurar pelo Estado, os meios orçamentários necessários. Ela deve, no entanto, ser apresentada também aos que estão embaixo. Aos que têm a nostalgia do *"small is beautiful"* podemos perguntar: a prática exemplar de Porto Alegre de um planejamento estratégico baseado no orçamento participativo poderia ter se instalado de maneira durável e deixar traços, se na Constituição Brasileira de 1988 não houvesse um artigo estabelecendo a "função social da cidade"?

3. A questão dos atores suscita muitos questionamentos em todos os lugares. A questão do lugar, do papel, das estratégias e das práticas desses atores continua sendo objeto de grande confusão, pelo menos aparentemente, caracterizada pela imprecisão dos termos utilizados: quem pode definir claramente e de modo aceitável pela maioria dos atores, de termos como sociedade civil, parceria, governança, democracia local? Há um importante déficit de pesquisa sobre essas questões, o que torna, por vezes, problemática a elaboração do contrato político que nos parece, porém, indispensável, em todas as situações operacionais, mas, sobretudo, quando se manifestam as iniciativas populares de ordenamento e de planejamento territorial que objetivam tornar-se perenes.

4. Outra questão refere-se mais especificamente aos países do sul. O ordenamento e planejamento tornaram-se um campo expressivo das políticas de desenvolvimento. A partir daí, os dispositivos técnicos, financeiros e institucionais destinados a implementar as políticas urbanas de desenvolvimento são elaborados como forma de apoio prestado pelos organismos multilaterais, regionais e bilaterais de apoio ao desenvolvimento.

Assim apresentam-se os programas de desenvolvimento e, mais amplamente, as políticas de desenvolvimento urbano ditas "integradas", programas inscritos, de fato, nos programas de reformas econômicas e administrativas implementados em escala nacional. É o caso também das ações relativas à governança urbana, que visam inscrever localmente as reformas de estrutura, administrativa e fiscal, segundo um modelo global, mas que atingem o coração das estruturas do poder local. A questão que se coloca, então, é saber o grau de pertinência desses dispositivos, que podem ter funcionado em sociedades urbanas ditas desenvolvidas, mas que têm, às

vezes, seu caráter operacional comprometido quando “transferidos” para sociedades historicamente, economicamente e culturalmente distintas.

Quando o desenvolvimento urbano se apóia em um planejamento estratégico, com objetivo amplo e democrático ou em um movimento de iniciativa popular mais ou menos controlado que quer se instalar de modo duradouro, este se vê constantemente em situação paradoxal, ou mesmo contraditória, porque se configura ao mesmo tempo como anseio de organização e de planejamento e como instrumento de regulação social e de produção de riqueza, visto a médio e longo prazos, em escala local e global. Tudo isso converge para renunciar aos modelos “prontos para pensar” a cidade (*o prêt-à-penser*), e realizar o exercício metódico da dúvida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANQUE MONDIALE. *Villes en transition: vue stratégique des problèmes urbains et municipaux*. Washington: Ed. Banque Mondiale, 2000. (Version française)
- _____. *Le Développement au seuil du XXI ème siècle: rapport sur le développement dans le monde*. Washington: Ed. Banque Mondiale, 1999 (versão francesa: 2000).
- BORJA, Jordi. “Las ciudades y el planeamiento estratégico: una reflexión europea y latinoamericana”. *Urbana*, n. 22, Ed. Faculté d’Architecture et d’Urbanisme de l’Université Centrale du Vénézuéla, 1998, p. 104-117.
- _____. et CASTELLS, Manuel. *Local and global: the management of cities*. London: Ed. Earthcan, 1999.
- BRETAUDEAU, Henri. *La Banque mondiale*. Paris: Ed. PUF, Collection Que sais-je, n. 2330, 1995.
- GEORGE, Susan; SABELLI Fabrizio. *Crédits sans frontières: la religion séculière de la Banque mondiale*. Paris: Ed. La Découverte/Essais, 1994.
- LAÏDI, Zaki. *Enquête sur la Banque mondiale*. Paris: Ed. Fayard, 1989.
- OSMONT, Annik. “La governance, concept mou, politique ferme”. *Les Annales de la recherche urbaine*, n. 80-81, Paris, 1998.
- _____. *La Banque mondiale et les villes: du développement à l’ajustement*. Paris: Karthala, 1995.
- SASSEN, Saskia *The global city*: New York, London, Tokyo. New Jersey: Ed. Princeton University press, 1991.
- STIGLITZ, Joseph. “Vers un nouveau paradigme pour le développement”. *L’Economie politique*. n. 5, 2000, Paris: Ed. Alternatives économiques, pp. 6-39.
- _____. *La grande désillusion*. Paris: Ed française, Fayard, 2002.
- VELTZ Pierre. *Mondialisation, villes et territoire: l’économie d’archipel*. Paris: Ed. PUF: Collection Economie en liberté, 1996.
- WILLIAMSON, Olivier E. *Les institutions de l’économie*. Paris: Ed. InterEditions, 1994.
- WOLFENSOHN, James. *Proposition pour un cadre de développement intégré*, mimeo, 1999.

Recebido em 29 de maio de 2008.

Aprovado para publicação em 17 de junho de 2008.